

## **Entre développement et conservation : une compréhension de la schizophrénie des politiques amazoniennes « en train de se faire »**

Romain TARAVELLA

Doctorant à l'ENGREF-Paris en coopération scientifique avec le Centro de Desenvolvimento Sustentável de l'Université de Brasília.

UMR 8568, Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement

Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et Forêts

Département Environnement

19 avenue du Maine

75015 Paris

Mail : [taravella@engref.fr](mailto:taravella@engref.fr)

Romain Taravella, ingénieur agronome de l'Institut National Agronomique de Paris-Grignon, est doctorant à l'Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et Forêts de Paris, sous la direction de Laurent Mermet et d'Hervé Théry. Sa thèse est consacrée à l'analyse stratégique de la gestion du territoire et des ressources naturelles en contexte de fronts pionniers d'Amazonie brésilienne, à partir du cas d'étude de la *Terra do Meio*, Pará.

Xavier ARNAULD DE SARTRE

Chargé de recherches / CNRS

UMR 5603, Société Environnement Territoire

Domaine universitaire

64000 Pau

Mail : [xavier.arnauld@univ-pau.fr](mailto:xavier.arnauld@univ-pau.fr)

Xavier Arnauld de Sartre, chargé de recherches au CNRS, est l'auteur d'un livre sur les dynamiques paysannes dans les fronts pionniers (CNRS éditions, 2006) et le co-organisateur d'un livre sur le développement durable en Amazonie brésilienne (Harmattan, 2005). Il poursuit actuellement des recherches sur les implications des idées du développement durable sur les logiques des populations locales et des politiques publiques.

### **Introduction**

L'Amazonie brésilienne, le plus grand massif forestier tropical de la planète, a acquis le statut d'enjeu majeur du développement durable. Il est difficile aujourd'hui de parler de Brésil sans parler d'Amazonie, d'Amazonie sans parler d'environnement et d'environnement sans parler de développement durable. Ce dernier, incorporé et renforcé par le politiquement correct, s'est fait le passage obligé de toute politique publique tournée vers l'environnement.

Cela explique sans doute en partie l'engouement particulier du candidat Luis Ignacio Lula da Silva pour la notion de développement durable, de même les discours se référant à cette notion qu'il a prononcés depuis son élection. Lula a, plus que tout autre dirigeant latino-américain, fait du développement durable son cheval de bataille. Si un tel choix peut apparaître risqué au moment d'établir des bilans, le flou de la notion est tel qu'il est possible de décliner et d'opérationnaliser le développement durable de diverses manières. Ce n'est ainsi qu'à l'aune de la définition explicitement choisie que peut s'apprécier l'effectivité et l'efficacité d'une politique de développement durable.

Suivant ce raisonnement nous observerons que la politique menée par le gouvernement Lula en Amazonie se caractérise notamment par la création accélérée d'aires protégées<sup>1</sup> qui pour une bonne

part excluent toute présence humaine. Ce retour, en apparence, à la politique « créationniste » des années 1930 au Brésil, est profondément stratégique. Il s'appuie sur l'efficacité démontrée (Nepstad *et al.*, 2006 ; Ferreira *et al.*, 2005), bien que relative, de la mise en place de tels dispositifs qui reposent sur le fait que la routinisation du déboisement en Amazonie s'explique par l'indétermination du statut des terres, indétermination qui rend facile et rentable l'appropriation et le déboisement de terres libres (Léna, 2005) et à laquelle la création d'UC permet de remédier. Mais ce choix pose aussi des questions : alors que la notion de développement durable prétend dépasser l'opposition entre conservation et développement caractéristique d'une certaine conception des rapports Homme / Nature, les unités de conservation (où la présence de l'homme est strictement exclue) réactualisent cette opposition au nom d'une nécessaire préservation de certains espaces des effets néfastes du développement – tout cela au nom du développement durable (Arnauld de Sartre, 2005).

Nous nous proposons, par la présente contribution de problématiser la question de la modernité apparente des politiques suivies par le gouvernement Lula en Amazonie brésilienne. Pour cela il nous faudra passer par la compréhension de la gestion « en train de se faire » du territoire et des ressources naturelles en Amazonie, au travers de l'étude plus précise d'une région emblématique : la *Terra do Meio* dans l'état du Pará. Ce cadrage nous permettra de faire tenir ensemble les politiques amazoniennes sectorielles différentes, souvent divergentes voire contradictoires. Nous concluerons par un petit exercice de prospective environnementale qui viendra rappeler, fort à propos, les enjeux des élections présidentielles brésiliennes de 2007.

### **Régionalisation ou balkanisation de l'Amazonie brésilienne ?**

C'est un fait que soulignent les géographes décrivant l'organisation de l'espace en Amazonie (Droulers, 2004 ; Théry, 2005) : après avoir été longtemps caractérisée par une opposition entre Amazonie des fleuves et Amazonie des routes, la première étant celle des populations traditionnelles, la seconde des fronts pionniers, on observe aujourd'hui en Amazonie un processus de régionalisation, donnant naissance à l'Amazonie des régions. Si cette dynamique en cours permet de distinguer trois grandes régions (les fronts pionniers, l'Amazonie centrale et l'Amazonie des Guyanes) en fonction du type d'organisation de l'espace dominant, la multiplicité des statuts légaux des territoires composant ces régions, et surtout le fait que côte à côte se trouvent des territoires aux statuts opposés, fait craindre une véritable balkanisation de l'Amazonie.

#### *La mosaïque amazonienne, reflet du conflit conservation - développement et de la diversité de l'Amazonie*

La stratégie effective de lutte contre les déboisements mise en place par le gouvernement fédéral consiste en deux composantes essentielles.

La première est celle de la mise en ordre foncière des terres publiques amazoniennes responsable, comme nous l'avons dit en introduction, d'une partie importante des déboisements. Pour lutter contre l'indétermination foncière favorisant l'expansion pionnière (Léna, 2005), le gouvernement a décidé de mettre en place une politique de création accélérée d'aires protégées (n'excluant pas nécessairement la présence humaine) visant à offrir une destination aux terres publiques et laissant à la charge des occupants la preuve de la légitimité de leur droit de propriété. Le gouvernement, par l'intermédiaire de son Ministère de l'Environnement, suit ainsi une politique volontariste de création d'aires protégées. C'est en effet 15,1 millions d'hectares, « tous en zone de conflit extrême », qui ont rejoint depuis l'élection de Lula le sort des quelques 30,7 millions d'hectares déjà légalement protégés en Amazonie. Cette politique affiche aujourd'hui (pour des raisons tant structurelles que conjoncturelles sans doute) de bons résultats en termes de lutte contre les déboisements amazoniens, puisque en comparaison des chiffres annoncés l'année précédente, l'aire déboisée sur la période août 2004 – juillet 2005 a diminuée de 31 %, selon les chiffres annoncés par le Ministère de l'Environnement. Le second volet est celui de la proposition d'alternatives concrètes à l'exploitation prédatrice des ressources forestières. Sur ce plan, le gouvernement est à l'origine, par exemple, d'un ambitieux projet de loi, qui vient d'être adopté par l'assemblée fédérale, et vise au moyen de concessions forestières à assainir le secteur de l'exploitation forestière nationale.

Ces deux axes sectoriels en faveur de la protection de l'environnement sont, dans l'architecture gouvernementale, au service du grand défi environnemental dont la ministre Marina Silva s'est faite l'étendard et qui prend forme dans le leitmotiv « transversalité »<sup>2</sup> : transversalité de la question environnementale qui ne peut être l'exclusivité du Ministère de l'Environnement. Il s'agit de convoquer pour chaque problème environnemental un Groupe de Travail Interministériel, comme celui dédié au déboisement en Amazonie ou à l'asphaltage de la BR-163, qui réunira les acteurs sectoriels impliqués de fait, et souvent par défaut, dans la gestion des écosystèmes amazoniens.

Mais parallèlement à cette politique de conservation, le gouvernement Lula poursuit une politique équipementière tout aussi volontaire. Depuis le milieu des années 1990, trois plans pluriannuels d'investissement se sont succédés pour, en particulier, permettre l'intégration de l'Amazonie au reste du territoire national – et ce indépendamment de la couleur politique du Gouvernement en place. Les noms de ces plans, *Brasil em ação* (1996-1999), *Avança Brasil* (2000-2003) et *Brasil Para Todos* (2004-2007) rappellent l'alliance développementisme / nationalisme qui a caractérisé la colonisation de l'Amazonie à ses débuts, alors même que, comme le montre H. Théry (2005), ces projets devraient permettre l'achèvement du programme d'intégration de l'Amazonie proposé par les militaires dans les années 1970. La création de nouveaux axes de communication destinés à ouvrir de nouvelles zones à la colonisation, se trouve associée, dans ces programmes, au renforcement d'axes déjà existant par l'amélioration ou la création d'infrastructures telles que des barrages (Arnauld de Sartre, 2004), des routes ou des hydrotoutes. Associés à une reprise de la colonisation agricole menée au nom de la réforme agraire, ces projets ressemblent en tous points aux projets menés dans les années 1970 – dont les conséquences sur l'environnement sont vigoureusement dénoncées par les scientifiques (voir en particulier Laurance *et al.*, 2001).

Si l'on s'attache à cartographier, comme l'ont fait N. A. de Mello et H. Théry (2002), les territoires qui sont dessinés par la juxtaposition de zones de colonisation et d'aires de conservation, on constate qu'on aboutit à un zonage de fait de l'Amazonie entre une Amazonie destinée à la préservation et une Amazonie destinée, elle, à l'exploitation moderne. Cette dichotomie est d'ailleurs assumée par les États fédérés eux-mêmes – même s'ils ne s'interdisent pas, dans le détail, d'entrer en contradiction flagrante avec les objectifs du Gouvernement fédéral. Le zonage écologico-économique de l'État du Pará (destiné à organiser les politiques publiques dans les années à venir sur le territoire de l'État en question) est organisé en fonction d'une dichotomie conservation / développement (carte 1). Dans ce cas, la politique étatique vient renforcer légalement les effets des plans pluriannuels d'investissement

La carte 1 permet en outre de constater clairement comment cohabitent des zones aux statuts différents. L'organisation de l'espace en Amazonie brésilienne apparaît bien comme le fruit de cette opposition, qui continue à structurer le développement de la région – même à l'heure où le développement durable est censé en assurer la synthèse. Or la coexistence de ces deux termes antagonistes incarnés dans des espaces voisins induit une situation de tension extrême qui justifie le fait que la régionalisation de l'Amazonie puisse être assimilée à une balkanisation.

#### *La violence, signe d'une balkanisation de l'Amazonie ?*

La carte proposée par l'État du Pará entre ouvertement en contradiction avec la politique fédérale, puisque sont déclarées zones de développement des terres classées en unités de conservation par l'état du Pará. L'état du Pará est fréquemment jugé plus développementiste que le gouvernement fédéral : d'où la prise d'initiative « créationniste » récurrente du gouvernement fédéral. De plus, l'échelle de la carte rend très floues les limites entre différentes zones – et laisse donc aux acteurs locaux une marge de négociation non négligeable. Ces facteurs de tensions se retrouvent en particulier dans la *Terra do Meio*, point chaud actuel du déboisement et de la violence rurale amazonienne.

La *Terra do Meio*, au sud et sud-ouest de l'État du Pará, est comprise entre le Rio Xingu à l'est et le Rio Iriri à l'ouest. Cette région de franges pionnières essentiellement pastorales située à la lisière orientale du massif forestier amazonien appartient à ce qu'il est désormais commun de nommer « l'Arc de la déforestation ». Cette localisation entre les centres nationaux implantés par le fer et le feu depuis des décennies (Dean, 1996) et la périphérie amazonienne encore boisée, fait de la région de la *Terra do Meio*, un enjeu stratégique important dans la gestion du territoire et des ressources naturelles

nationales. Ainsi, dans un espace un peu plus grand que celui de l'Autriche, couvrant près de 6 % de l'État du Pará et appartenant aux *municípios* de São Félix do Xingu, Altamira et Trairão (pour une petite partie seulement) apparaîtront avec une acuité toute particulière les problématiques et dilemmes récurrents de la gestion du territoire amazonien par le gouvernement fédéral.

Comme le définit l'Organisation non gouvernementale Greenpeace (2003) dans son diagnostic socio-environnemental de la région intitulé « Pará : état de conflit », la *Terra do Meio* représente « une des plus grandes aires de forêt relativement non perturbées de l'Amazonie Orientale ». Ce résultat est d'ailleurs confirmé par le rapport produit par l'Instituto Socioambiental (2003), selon lequel seuls 2 % du territoire de la *Terra do Meio* auraient été déboisés. Si la *Terra do Meio* occupe aujourd'hui le devant de la scène environnementale brésilienne, c'est précisément parce que cette terre relativement préservée et reconnue comme élément important de la préservation de la biodiversité nationale<sup>3</sup> est aujourd'hui fortement menacée. Cette menace provient de l'avancée de trois vecteurs de pressions anthropiques centripètes (venus du nord, du sud-est et de l'est) occasionnant dans la région l'expansion de déboisements et feux de forêts illégaux.

Cette rencontre entre des groupes clairement opposés dans leur vision du territoire prendra souvent, dans le contexte des fronts pionniers amazoniens, des formes excessivement violentes. Comme en témoigne l'assassinat en février 2005 de Dorothy Stang (« Sœur Dorothy »), une religieuse nord-américaine sextagénaire, naturalisée brésilienne, défendant la création d'une réserve destinée à l'agriculture familiale qui prive certains *Fazendeiros* des terres qu'ils se sont appropriées. L'identité de la victime (citoyenne d'honneur de l'état du Pará), sa popularité, la somme astronomique versée aux tueurs à gages, révèlent que les tenants de l'approche dure du développement sont prêts à tout.

Les conflits pour le contrôle du territoire transforment certaines régions en véritables poudrières. Il n'est d'ailleurs pas anodin que suite à l'assassinat de Sœur Dorothy, le Président Lula ait dépêché 3 000 militaires dans la zone où l'assassinat a eu lieu, soit 1 000 soldats de plus que le contingent détaché par le gouvernement militaire pour mater la « rébellion » de l'Araguaia dans les années 1970. Certes, les troupes étaient disséminées sur un territoire bien vaste que la région de l'Araguaia, mais le fait justement que Lula ait estimé nécessaire de sécuriser une grande portion du territoire suffit à lui seul à révéler la crainte de perdre le contrôle sur cette région – et le fait que l'assassinat de Sœur Dorothy a été vécu, à Brasília, comme une véritable provocation à l'endroit de la politique gouvernementale.

L'analyse de ces tensions souvent meurtrières permet de saisir le rôle joué par l'action en faveur de l'environnement dans le contexte de l'Arc de la déforestation. Ainsi, alors qu'une certaine lecture (légitime) des événements pourrait s'attacher à mettre l'accent sur la preuve une nouvelle fois faite de l'inconciliabilité ontologique des pôles développement et conservation, nous choisirons de suivre la gestion « en action » ou « en train de se faire » (Latour, 1987) du territoire et des ressources naturelles, afin de rendre compte de la logique des événements en cours.

### **La gestion « en train de se faire » de l'Amazonie**

#### *Le cadre international de la gestion « en train de se faire »*

Pour suivre les dynamiques qui président aux politiques territoriales brésiennes, il semble indispensable de souligner que le Brésil contemporain, en particulier depuis que Luis Ignacio Lula da Silva est au pouvoir, consacre forces et énergies pour s'affirmer et se faire reconnaître comme État-Nation. Cette volonté s'incarne notamment dans la posture explicitement souverainiste adoptée par le Président Piste depuis son élection de 2002. Ce lien entre État-Souverain et Nation est clairement explicité par B. Becker (1994), pour qui « La souveraineté a deux faces, une face externe, des relations entre États, et une face interne, celle qui confère sa légitimité à l'État ». La Nation est donc l'entité sociale circonscrite au territoire national et sujette à la souveraineté de l'État. L'existence de cette souveraineté tient à la double dialectique que l'État entretient avec son peuple et avec les autres États Nationaux.

L'enjeu amazonien, en termes de revendication et démonstration de la souveraineté nationale, s'exprime donc pour une part, sur la « face externe ». C'est à cette échelle que se trouvent les poids lourds explicatifs (accords commerciaux, marché internationaux, conventions environnementales

internationales) de la gestion du territoire et des ressources naturelles en Amazonie brésilienne, comme le montre C. W. P. Gonçalves (2005) dans son analyse historique des processus « d'internationalisation » de l'Amazonie brésilienne. Dans sa volonté d'affirmation comme État-Nation, le Brésil doit répondre, en ce qui concerne l'Amazonie, à un double faisceau de contraintes extérieures que nous rassemblerons schématiquement sous les deux injonctions suivantes : « montre-nous-que-tu-es-capable-de-préserver-la-plus-grande-forêt-tropicale-du-monde » et « montre-nous-que-tu-es-un-pays-sérieux-(économiquement) ».

L'affirmation d'une Nation-Brésil « mûre », autonome, responsable, passe par la réponse que le Brésil apporte à ces injonctions. La première contrainte est tournée vers le maintien des qualités désirables (services écologiques, intérêts spirituels, éthiques, etc.) que possède la forêt amazonienne (Mermet, 1998). Elle donne lieu à des politiques de gestion de l'espace tournées vers la conservation ou préservation environnementale. La seconde contrainte se matérialise, elle, dans le suivi de politiques économiques qui n'auront pas comme objectifs affichés la gestion de la forêt amazonienne mais qui y participeront de fait. Ces politiques sont à l'origine de la « gestion effective » (Mermet, 1992) du territoire amazonien. La perversité de la gestion amazonienne (comme de la gestion de l'environnement en général) tient justement à ce que « celui qui en dit le moins en fait le plus ». Autrement dit, bien que les politiques économiques sectorielles ne parlent pas des qualités désirables de la forêt amazonienne (perçues comme dégâts collatéraux nécessaires mais jamais suffisants), elles en déterminent très directement l'état concret.

Ce système de double contrainte, compris comme la diffraction par la sphère internationale de la volonté souverainiste nationale, entre aussi en résonance avec la pluralité des Amazonies brésiennes (Pasquis *et al.*, 2003), et se joue alors sur la « face interne ». L'Amazonie est plurielle de par sa sociodiversité et sa « bio-physico-chimicodiversité ». Des hommes différents occupent des régions différentes. L'Amazonie n'est pas ce grand tapis vert homogène que nos imaginations ont tissé. S'y entrecroisent une infinité d'écosystèmes, d'acteurs (*Garimpeiros*, *Indiens*, Agriculteurs familiaux installés dans des zones de colonisation, *Ribeirinhos*, *Fazendeiros*, etc.) ayant leur idée du devenir de ces écosystèmes, visions qui sont le plus souvent divergentes voire contradictoires. Ces acteurs nationaux (ou des entités les représentants) s'approprièrent et soutiendront, aux travers de leurs stratégies individuelles, les injonctions de l'échelle internationale.

La gestion du territoire amazonien semble structurellement prise dans un système de « double contrainte » (Bateson *et al.*, 1956 ; Watzlawick *et al.*, 1967). Comme l'illustrent nombre de recherches publiées par les membres du Mental Research Institute (plus connus sous le nom de l'École de Palo Alto), une telle situation conduit fréquemment à l'apparition de comportements diagnostiqués comme schizophréniques. C'est précisément par cet épithète qu'est usuellement qualifié le mode d'action du Gouvernement Fédéral brésilien, dû à l'adoption de politiques publiques antagonistes, en terre amazonienne.

Le système de double contrainte que vit et active le Brésil est emblématique de la multiplicité des partenaires (internes et externes), des visions du monde avec lequel le pays doit travailler. Ainsi, comme l'explique E. Sato (2000), à la différence des époques précédentes, il est très difficile, pour le contexte contemporain de définir un « paradigme clairement défini pour caractériser la réalité internationale » ; selon lui, dans le cas du Brésil « la complexité considérable résultant non seulement de l'économie mais advenant du propre profil socio-politique du pays dans son ensemble, rend impossible l'atteinte d'objectifs et l'usage de moyens qui satisfassent simultanément les différents segments de la société » (Sato, 2000 : 33). Dans un tel contexte défini par sa multipolarité, par la multiplicité des partenaires et des visions qu'ils incarnent, il est difficile au Brésil de construire une politique stratégique unifiée garante de l'insertion internationale tant désirée.

Le cadre d'analyse que nous proposons pour la gestion du territoire amazonien par le Gouvernement fédéral permet encore de rendre compte de ce que certains qualifient comme le « mal brésilien » de l'État-spectacle (pourtant très commun, notamment lorsqu'il s'agit des thématiques environnementales), qui donne l'image de l'action pour l'action elle-même (Ost, 1996). Comme nous l'avons schématiquement exprimé plus haut au travers des deux injonctions, l'affirmation de l'État-Nation brésilien passe par l'acte de « montrer ». C'est bien en ces termes que se structure la relation

entre la Nation-Brésil et les acteurs de la scène internationale, ou historiquement entre le Brésil et les Anglais comme en témoigne l'expression populaire « *para Inglês ver* »<sup>4</sup>. Plus qu'au « faire », la souveraineté brésilienne s'exprime dans le « montrer ».

La réponse que donne le Brésil au système de double contrainte s'articule d'une part sur la mise en place de politiques sectorielles antagonistes (répondant aux injonctions sectorielles de la scène internationale) et d'autre part, sur une mise en scène alternative de ces politiques.

### *L'exemple de la Terra do Meio*

Dans sa politique économique, le Président Lula a clairement fait le choix du « tout-export » en matière de produits agricoles. Cette stratégie se traduit par le suivi d'une subtile combinaison de deux mouvements politiques d'échelle différente, complémentaires dans leurs résultats. Au niveau international, d'abord, le président brésilien mènera une politique visant à augmenter la demande des produits agricoles brésiliens. Pour cela il s'agira d'une part de lutter ostensiblement contre le protectionnisme agricole des pays du Nord, comme l'illustre le rôle proactif joué par le Brésil dans la création du G20, lors de la réunion de l'OMC de Cancun en octobre 2003. D'autre part, la politique externe privilégiera la conquête de nouveaux partenaires commerciaux du Sud. Ces alliances Sud-Sud rapprocheront le Brésil de pays tels que l'Afrique du Sud, la Chine, l'Inde, la Syrie, le Liban, la Libye, l'Égypte ou les Émirats Arabes Unis.

Le second volet de la stratégie gouvernementale est évidemment interne. Le pendant de la politique volontariste d'exportation précédemment décrite se marque par la tenue de mesures essentiellement indirectes de soutien à la production de viande bovine en Amazonie. Cette politique indirecte de soutien aux déboisements contraste avec les généreuses mesures incitatives d'ordre économiques et financières mises en place à l'occasion de l'indispensable intégration amazonienne caractéristique des 1960 et 1970. D'une part, il s'agira de garantir la forte compétitivité des produits agricoles brésiliens par le jeu des taux de change. D'autre part, en ce qui concerne les régions de frontières pionnières pastorales (comme c'est le cas de la *Terra do Meio*), il conviendra d'adopter une politique volontariste de laissez-faire. Cette dernière offre en effet l'espace socio-politico-économique nécessaire à l'organisation, informelle mais effective, de la classe productive pour répondre efficacement à la demande internationale.

Fidèle à la ligne politique ouverte par le président Fernando Henrique Cardoso, la politique suivie par Lula s'est traduite durant les premiers mois de la présidence par un appui indirect à l'élevage en Amazonie. Dans le cas d'étude qui nous intéresse il est symptomatique que le *município* de São Félix do Xingu soit devenu en quelques années le troisième plus grand producteur de bovins du pays. Cette ascension se doit à la formidable croissance de son cheptel qui lors des sept dernières années a connue un taux de croissance de l'ordre de 780 % (GEOMA, 2004).

Mais comme l'ont notamment souligné Kaimowitz *et al.* (2004) cette politique du tout-export de viande bovine a de fortes conséquences en matière environnementale. Dans le cas d'étude qui nous occupe, ces dernières sont parfaitement illustrées par la reconnaissance par deux fois depuis 2002 de São Félix do Xingu comme « champion » national de la déforestation. Ce résultat vient rappeler que les pâturages nécessaires à l'alimentation bovine ne croissent pas à l'ombre de la couverture forestière amazonienne. Mener une politique sectorielle de production bovine en Amazonie c'est d'abord favoriser la conversion massive de l'espace forestier en espace fourrager. Il est ainsi reconnu que près de 75 % des déboisements amazoniens sont liés à l'expansion de l'élevage (Margulis, 2003).

Mais cette dynamique n'est pas faite pour plaire à tout le monde, en particulier, comme nous l'apprennent les résultats de sondage, à la propre population brésilienne (ISA, 2000). Porteurs de ce mécontentement environnemental, nombreux sont les acteurs collectifs (de l'échelle locale à l'échelle nationale) gouvernementaux ou non gouvernementaux tentant d'infléchir une situation qu'ils jugent préoccupante. Dans leur stratégie d'endiguement de la vague pionnière pastorale du Sud-Pará, ces acteurs d'environnement locaux, régionaux ou nationaux chercheront à produire, au travers de leur coopération, de l'information sur la dynamique existante puis à la diffuser. Cette production-diffusion d'informations dénonce la situation existante, propose un (ou des) mode(s) de résolution des

problèmes identifiées et mobilise et active à son profit les modes d'interactions connus liant le gouvernement fédéral brésilien aux pressions internationales en faveur de l'environnement.

En ce qui concerne notre étude de cas, ce changement d'échelle, une nouvelle fois le fait de l'intégration par les acteurs, dans leur plan d'action, des interactions internationales, a pris forme dans le « Cri de la Transamazonienne » de 1999. Cette manifestation menée par les mouvements sociaux locaux et régionaux s'appuie lucidement sur la vague socio-environnementale caractéristique de la période *post* Rio-92 au Brésil et fait ainsi pression sur le gouvernement fédéral, afin qu'il réalise les « Etudes Préliminaires pour la création d'une mosaïque d'Unités de Conservation dans le Moyen Xingu » visant à fournir les informations nécessaires à la création d'aires protégées au sud de la Transamazonienne, région préservée mais sous forte pression pionnière connue aujourd'hui comme *Terra do Meio*. C'est sur la base de cette étude (ISA, 2003) que le problème environnemental de la *Terra do Meio* entre d'ailleurs dans l'agenda politique du gouvernement Lula. C'est ce que montre le Plan d'Action pour la Prévention et le Contrôle des Déboisements d'Amazonie Légale<sup>5</sup> de lutte contre les déboisements amazoniens, qui prévoit la création et l'implantation de plusieurs aires protégées dans la région de la *Terra do Meio*. Ainsi, les acteurs de l'environnement, en réponse à une gestion effective du territoire qu'ils jugent néfaste en viennent à former, par de leurs modes d'interactions une « coalition » en faveur de l'environnement (Sabatier, 1999) qui mobilise dans l'atteinte de ses objectifs la stratégie gouvernementale de lutte contre l'érosion de son image et de sa crédibilité environnementale face à l'opinion publique nationale et internationale.

C'est précisément pour répondre à cette pression tant nationale qu'internationale, démultipliée à l'occasion de la commission faisant suite à l'assassinat de la religieuse Dorothy Stang (12 février 2005), que le président Lula, décréta dans l'urgence, la création des aires protégées soutenue par la coalition en faveur de l'environnement et mentionnées par le Plan d'Action. Par cette « fenêtre » ouverte prit brusquement fin le long processus de négociations pluripartites concernant la création et l'emplacement de ces espaces protégés. Ainsi furent créés, le 18 février 2005, la Station Écologique de la Terra do Meio (3,3 millions ha) et le Parc National de la Serra do Pardo (445 000 ha). Ces aires venant compléter la création (8 novembre 2004) de la Réserve Extractiviste du Riozinho do Anfrísio (736 000 ha).

L'évidente balkanisation de l'espace amazonien, symptôme apparent d'une gestion moderne du territoire qui tracerait les contours de régions, au sein même de l'Amazonie Légale, opposées les unes aux autres, sans relation, désarticulées, une vision éclatée de l'espace amazonien, peut être efficacement reprise et comprise au creux des luttes géopolitiques structurant le territoire. Alors, ces aires aux destins socio-biologico-économiques distincts, résultat de politiques publiques divergentes voire contradictoires apparaissent comme profondément liées les unes aux autres, au travers des stratégies des acteurs qui les portent, les attaquent, les défendent, les dénoncent, les suivent, les enfreignent, pour résumer : en jouent. Par la place accordée à la dialectique liant entre eux des systèmes d'acteurs aux objectifs différents voire contradictoires, nous retrouvons dans la gestion « en train de se faire » la compréhension de la gestion des ressources naturelles et du territoire défendue par L. Mermet et ses collaborateurs (Mermet *et al.*, 2005).

De même que nous avons pris, nous laisserons le train de la gestion « en train de se faire » en marche : l'annonce officielle de la création de près de 4,4 millions d'hectares d'espaces protégés dans la *Terra do Meio* ni met pas fin. Cette mesure fait tout au plus rentrer la gestion du territoire de la région dans une nouvelle phase où l'observateur de la gestion « en train de se faire » aura à cœur de suivre : la réponse fournie par les « spécul-éleveurs » locaux, leurs représentants politiques ainsi que les actions d'implantation que devrait suivre le gouvernement, les critiques offertes par les Organisations non gouvernementales critiquant la lenteur du processus et les interactions de ces acteurs avec l'État et les sphères internationales.

### **Demain : la crainte du développementisme durable**

À partir de notre cas d'étude, on peut se livrer à un exercice de prospective environnementale qui permettra de passer de l'échelle locale à l'échelle amazonienne de l'Arc de déboisement. Pour

envisager ce futur (proche), nous nous proposons de distinguer deux scénarios sur la base du résultat de la future élection présidentielle. Nous espérons ainsi rendre compte de l'enjeu environnemental dont ce moment politique est porteur en Amazonie brésilienne. Nous avons le choix de deux scénarios contrastés, parmi l'infinité théoriquement possible, sur la base de leur vraisemblance.

Imaginons tout d'abord le scénario « réélection » : le candidat et actuel président Lula est réélu. En ce qui concerne la question environnementale en Amazonie s'ouvrira alors l'ère de la consolidation. Il s'agira d'assurer l'implantation effective des millions d'hectares d'aires protégées créées lors du premier mandat. Concrètement, l'action gouvernementale ne sera efficace qu'à la condition de combiner dans le temps et l'espace des activités de consolidation internes et externes. Le plan interne correspond aux actions propres au secteur de l'environnement (à charge du Ministère de l'Environnement ou de son organe exécutif : l'IBAMA) et nécessaire à la mise en place d'une aire protégée efficiente : production du plan de gestion de l'aire protégée, nomination du gestionnaire et autres agents, implantation des infrastructures indispensables leur action, mise à disposition des moyens financiers nécessaires à leur action, etc. Nous remarquerons que ces actions fondamentales dans la lutte effective contre les déboisements sont médiatiquement insignifiantes. Il faudra au gouvernement réaliser l'action pour l'action et non pour ce qu'il peut en dire.

Le plan externe de la consolidation, quant à lui, projette au cœur des débats la transversalité défendue par la Ministre de l'Environnement. En effet, une aire protégée protège, évidemment, mais a surtout besoin d'être protégée ! Nous entendons ainsi souligner que la pérennité des aires protégées créées à la pointe des franges pionnières (en « zone de conflit extrême ») de l'Arc de déforestation sont tout à la fois menacés par les dynamiques de conversion de l'espace forestier en espace fourrager, peu ou pas accessibles et généralement immenses. La question stratégique est donc de garantir que les zones aux alentours cessent de devenir des menaces potentielles. Il s'agit de garantir que la construction de routes ne se changera pas en vagues d'invasions, que la construction de barrages ne conduira pas à l'inondation, que le soutien (légitime) aux exportations ne conduisent pas à l'avancée du soja et des bœufs au détriment des écosystèmes amazoniens. Nous comprenons qu'après avoir mis de l'ordre dans sa propre maison, le Ministère de l'Environnement devra entamer de dures négociations à propos du mur mitoyen, avec son ou ses voisin(s).

L'inquiétude face au défi de l'intégration de la problématique environnementale par les acteurs sectoriels est d'autant plus légitime que les premiers pas réalisés dans cette direction restent bien hésitants, comme en témoigne la paralysie actuelle qui frappe les actions prévues par le *Plano Amazônia Sustentável*<sup>1</sup>. Comme nous l'apprennent nos entretiens, ce programme avait comme objectif essentiel d'engager le passage d'une lecture sectorielle de l'Amazonie à une lecture en termes de territoires (où les politiques publiques seraient intégrées). Vivement défendu par le Ministère de l'Environnement, ce programme s'est heurté aux résistances des autres Ministères, comme celui des Transports : « il est très difficile de faire accepter au secteur en charge de la question des transports, que désormais, construire une route c'est aussi intégrer la régularisation foncière, la question environnementale » (entretien d'un responsable du Ministère de l'Environnement).

Revenons sur nos pas et prenons cette fois à droite à la croisée des élections présidentielles. Nous pourrions alors rencontrer le candidat du Parti de la Sociale Démocratie Brésilienne (PSDB) et actuel gouverneur de l'état de São Paulo : Geraldo Alckmin. Pour comprendre les implications d'un tel résultat aux élections présidentielles prochaines il convient de repartir de notre cas d'étude.

Comme nous l'avons fait remarquer, la création des aires protégées ne résout pas en soi et une fois pour toute, la gestion du territoire et de l'environnement. Elle lui permet simplement de se développer dans un contexte nouveau, selon de nouvelles règles. Si, comme nous l'avons vu, ces règles renouées peuvent être celles d'une implantation effective plus ou moins laborieuse (dans le cas de la réélection du candidat Lula), elles peuvent aussi être celles de la non-implantation pure et simple par le nouveau président PSDBiste. Il est peu probable qu'il en vienne à une tentative de révocation du décret présidentiel de création, ce qui nécessiterait le vote en sa faveur de l'assemblée fédérale. Il est

---

<sup>1</sup> Traduisez : Plan Amazonie Durable



beaucoup plus probable, en revanche, que les aires protégées deviennent lettres mortes se changeant alors en ce qu'il convient d'appeler de véritables « parcs de papier ».

Les acteurs de la déforestation ont joué, suite à la création des aires protégées sur les terres publiques qu'ils occupaient, la stratégie de « l'attente ». Elle se caractérise par une réduction considérable de leurs investissements dans le court terme (au premier rang desquels viennent ceux conduisant à la conversion de l'espace forestier en espace fourrager) et par l'espérance de l'arrivée au pouvoir d'un nouveau président, qui recueillera bien évidemment leur suffrage (et parfois leur appui financier), et s'empressera de jeter aux oubliettes les aires protégées fraîchement créées.

Dans le cas de cette politique active de non-action, voire de reprise et actualisation des paradigmes développementistes, il est à craindre que les acteurs de la déforestation, galvanisés par leur « victoire » sur Lula et ses mesures en faveur de l'environnement, reprendront de plus belle leur mode de gestion classique de l'environnement amazonien. Les fronts pionniers reprendront leur marche, les prairies couvriront les aires protégées forestières. Dans ce cas de figure, il est très probable que les ONG et mouvements associatifs en faveur de l'environnement se joignent aux observateurs internationaux pour présenter une sévère critique de la politique amazonienne du gouvernement en fonction, qui se verra dans l'obligation de présenter de nouvelles mesures. C'est le train de la gestion « en train de se faire » qui continue...

### Conclusion

Ces scénarios nous permettent de tirer plusieurs conclusions. La politique proactive de création d'unités de conservation, bien qu'efficace d'un point de vue géostratégique dans le court terme, est encore très fragile, et nécessite d'être consolidée. Les intérêts économiques et stratégiques du déboisement sont puissants, et s'opposent, dans les principes comme dans les faits, aux intérêts de la conservation. Le développement durable, qui prétend associer les deux antagonistes, est encore largement une chimère – la balkanisation de l'Amazonie est là pour nous le rappeler. Pourtant, cette situation constitue à nos yeux un relatif progrès par rapport à la situation antérieure et, peut-être, à la situation à venir après l'élection.

La transformation des logiques pionnières d'occupation de l'espace de la *Terra do Meio* par la création d'unités de conservation montre bien que des modifications sont en cours en Amazonie – modifications appuyées sur un terreau fertile d'associations qui ont tout intérêt au développement durable. Mais les politiques modernes de développement, et plus largement l'idéologie qui sous-tend ces politiques, ont encore de beaux jours devant elles. Encadrées par un État qui aspire à son développement et qui a besoin, pour cela, des ressources et des terres libres que représente l'Amazonie, elles semblent bien en train de produire une nouvelle phase de l'occupation du massif amazonien qui, à terme, mènerait à sa régionalisation entre zones développées et zones conservées. Dans ce scénario, la *Terra do Meio* viendrait grossir les rangs, si les aires protégées mises en place sont bien respectées, des régions amazoniennes effectivement conservées.

Nous espérons enfin avoir montré que ce processus même de régionalisation gagne aussi à être reconstruit « de l'intérieur », permettant alors de saisir la rationalité propre des coups que les différents acteurs, de l'échelle locale à l'échelle internationale, jouent (ou se donnent !) dans la lutte pour imposer leur vision de l'Amazonie.

### Bibliographie

Arnauld de Sartre Xavier, « La colonisation de l'Amazonie face au développement durable : L'exemple du barrage de Belo Monte », *Cahiers des Amériques Latines*, n° 44, 2004, p. 159-174.

Arnauld de Sartre Xavier, « Développement durable et modernisme en Amazonie : l'impossible alliance ? Le cas de la région de la Transamazonienne au Brésil ». In S. Hardy et L. Médina (dir.), *Amérique Latine*, Éditions du temps, Paris, 2005, p. 93-111.

Bateson Gregory, Jackson Don D., Haley Jay, Weackland John, « Toward a theory of schizophrenia », *Behavioral Science*, 1, 1956, p. 251-264.

Becker Bertha K., « Estado, nação e região no final do século XX. », in M. A. D'Incão et I. M. da Silveira (Orgs.), *Amazônia e a crise da modernização*, Museu Paraense Emílio Goeldi, Belém, 1994, p.103-109.

Dean Warren., « A ferro e fogo : a história da Mata Atlântica brasileira », ed. or. 1995, tradução portuguesa Cid Knipel Moreira, revisão técnica J. A. Drummond, Companhia das Letras, São Paulo 1996, 482 p.

Droulers Martine, *L'Amazonie. Vers un développement durable*, Armand Colin, Paris, 2004, 219 p.

Ferreira Leandro V., Venticinque Eduardo M., Almeida Samuel, « O desmatamento na Amazônia e a importância das áreas protegidas ». *Estudos Avançados*, Brasil, v. 19, n. 53, 2005, p. 157-166.

GEOMA, « Dinâmica Territorial da Frente de Ocupação de São Félix do Xingu-Iriri, Subsídios para o Desenho de Políticas Emergenciais de Contenção ao Desmatamento. », Projeto Dinâmica de Uso e Ocupação do Território, Dinâmica de População e Assentamentos humanos e Modelagem Computacional, Secretaria de Políticas e Programa de Pesquisa e Desenvolvimento, Belém, 2004, 17 p.

Gonçalves Carlos. W. P., *Amazônia, Amazônias*, Contexto, São Paulo, 2005, 177 p.

GREENPEACE, « Pará – Estado de Conflito », Manaus, 2003, 60 p..

Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a Redução dos Índices de Desmatamento da Amazônia Legal/MMA, « Plano de Ação Para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal », MMA, Brasília, 2004, 156 p.

Kaimowitz, David, Mertens Benoit, Wunder, Sven and Pacheco Pablo, “Hamburger Connection Fuels Amazon Destruction: cattle ranching and deforestation in Brazil's” Amazon. Center for International Forestry Research, Bogor, 2004.

ISA, “Brasileiros querem mais proteção para as florestas”, São Paulo, 2000, disponible à l'adresse : <http://www.socioambiental.org/website/pcodfor/index.htm>.

ISA, « Estudos Preliminares para a criação de uma mosaica de Unidade de Conservação no Médio Xingu », MMA, Brasília, 2003.

Latour Bruno, *Science in action. How to follow scientists and engineers through society*, 1987, trad. française *La science en action. Introduction à la sociologie des sciences*, 1989, 2<sup>e</sup> édition, La Découverte, Paris, 2005, 663 p.

Laurance W., Cochrane M., Gergens S., Fearnside P., Delamônica P., Barber C., D'angelo S. and Fernandes T., « The future of the Brazilian Amazon », *Science*, vol. 291, n°5503, 2001, p. 438-444.

Léna Philippe, « Préface », in Christophe Albaladejo & Xavier-Arnauld de Sartre (Dir.), 2005, *L'Amazonie brésilienne et le développement durable. Expériences et enjeux en milieu rural*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 7-16.

Margulis, Sergio, *Causas do desmatamento na Amazônia brasileira*, The World Bank, Brasília, 2003, 80 p.

Mello Neli Aparecido et Théry Hervé, « L'État Brésilien et l'environnement en Amazonie : évolutions, contradictions et conflits », *L'Espace géographique*, 1, 2002, p. 3-20.

Mermet Laurent, *Stratégies pour la gestion de l'environnement - La nature comme jeu de société ?*, L'Harmattan, Paris, 1992, 205 p.

Mermet Laurent, *L'analyse de la gestion environnementale – illustrée par les tribulations d'un noyau de population relictuel d'ours bruns (Ursus Arctos) dans les Pyrénées Occidentales Françaises*, Document de travail interne RGTE, 1998, 426 p.

Nepstad D., Schwartzman S., Bamberger B., Santilli M., Alencar A., Ray D., Schlesinger P., « Inhibition of Amazon deforestation and fire by parks and indigenous reserves », *Conservation Biology*, vol. 20, 2006, p.65-73.

Ost François, *La nature hors la loi : l'écologie à l'épreuve du droit*, La Découverte, Paris, 1996, 346 p.

Pasquis Richard. (Coord.), Nunes Brasilmar Ferreira, Le Tourneau François Michel., Machado Luciana e Melo Neli Aparecido, *As Amazônia's. Um mosaico de visões sobre a região*, Banco Mundial, Brasília, 2003, 57 p.

Sabatier Paul A. and Jenkins-Smith Hank C., « The advocacy coalition framework: an assessment », in Paul. A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*, Westview Press Boulder, 1999, p. 117-166.

Sato Eiiti, « Inserção internacional do Brasil : potenciais e limitações », *Cadernos Adenauer*, 2, 2000, p. 21-35.

Théry Hervé, « Situations de l'Amazonie », in Christophe Albaladejo & Xavier-Arnauld de Sartre (Dir.), *L'Amazonie brésilienne et le développement durable. Expériences et enjeux en milieu rural*, L'Harmattan, Paris, 2005, p. 35-46.

Watzlavick Paul, Beavin Janet H., Jackson Don D., *Pragmatics of Human Communications. A study of interactional Patterns, Pathologies and Paradoxes*, 1967, trad. française, *Une logique de la communication*, Seuil, Paris, 1972, 286 p.

---

<sup>1</sup> Nous emploierons aussi les termes « unité de conservation » pour rester fidèle à la dénomination brésilienne « *unidade de conservação* » (UC)

<sup>2</sup> Comme en témoigne le discours d'ouverture prononcée le 25 mars 2006, par la Ministre de l'Environnement pour l'ouverture du Jour du Brésil, événement parallèle à la 8<sup>e</sup> Conférence des Parties de la Convention sur la Diversité Biologique (COP8) de Curitiba.

<sup>3</sup> Seminario consulta de Macapá, 1999, Avaliação e Ações Prioritarias para a Conservação, Uso Sustentavel e Repartição de Beneficios da Biodiversidade na Amazônia Brasileira, MMA

<sup>4</sup> Héritée de l'an 1826 lorsque les élites politiques nationales, très liées géopolitiquement aux Anglais et donc soumises à leurs exigences abolitionnistes, abolirent officiellement l'esclavage au Congrès National mais ne légiféreront sur le sujet que des années plus tard.